REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY

Cámara de Representantes
Secretaría

XLIX Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 271 de 2020

Carpeta Nº 2582 de 2017

Comisión Especial con fines legislativos para estudiar el financiamiento de la democracia

PARTIDOS POLÍTICOS

Modificaciones a la Ley N° 18.485, de 11 de mayo de 2009, normas complementarias y concordantes

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 5 de noviembre de 2020
(Sin corregir)

Presiden: Señor Representante Juan Martín Rodríguez Da Costa Leites (Presidente) y Mariano Tucci Montes De Oca (Vicepresidente).

Miembros: Señores Representantes Ubaldo Aita, Laura Burgoa, Daniel Caggiani, Cristina Lustemberg, Aramis Migues, Álvaro Perrone, Iván Posada, Luis Alberto Posse, Álvaro Rodríguez Hunter, Carlos Varela Nestier, César Vega Erramuspe y Álvaro Viviano.

Delegado de Sector: Señor Representante Gustavo Olmos.

Invitados: Por la Universidad Católica del Uruguay, doctor Rafael Piñeiro, Director del Departamento de Ciencias Sociales y doctor Diego Gamarra, Director del Departamento de Derecho.

Por la publicación SUDESTADA, periodistas Fabián Werner y Walter Pernas.

Secretario: Señor Guillermo Geronés.

Prosecretario: Señor Héctor Amegeiras.

═════II═════

SEÑOR PRESIDENTE (Mariano Tucci).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Hoy tenemos la tarea de subrogar al señor presidente de la Comisión, el nacionalista Juan Martín Rodríguez.

Damos la bienvenida a una delegación de la Universidad Católica del Uruguay, integrada por el doctor Rafael Piñeiro, director del Departamento de Ciencias Sociales, y el doctor Diego Gamarra, director del Departamento de Derecho, a los efectos de opinar sobre el proyecto de ley referido al financiamiento de la democracia que esta Comisión Asesora del plenario de la Cámara de Representantes viene analizando desde hace algunos meses.

SEÑOR PIÑEIRO (Rafael).- Con el doctor Diego Gamarra no solo somos directores de departamentos de la Universidad, sino que justifica que estemos en esta delegación porque ambos trabajamos desde perspectivas diferentes y complementarias sobre el tema del financiamiento. No es que estemos aquí en nuestro carácter de directores de departamento.

Pensamos desarrollar la exposición en conjunto, a dos voces, aunque ello complique un poco la toma de la versión taquigráfica. Creemos que esa es la mejor manera porque trabajamos el guión de la exposición en conjunto. Yo voy a llevarla adelante y el doctor Diego Gamarra va a hacer comentarios respecto a los diferentes puntos.

Como la convocatoria era bastante abierta, decidimos dividir la exposición en cuatro puntos. Primero, por qué hay que regular esto. Muchas veces, uno entra a la discusión de esta normativa directamente discutiendo reglas sin tener en claro cuáles son los objetivos que perseguimos al diseñar este tipo de normas. Entonces, queremos plantear una discusión breve sobre cuáles consideramos que son los objetivos y por qué amerita regularse el financiamiento de partidos y, en particular, el financiamiento de las campañas electorales.

En segundo lugar, como una derivación de todo esto, queremos hablar de los objetivos específicos que debe promover la regulación del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. Nuevamente, cada una de las reglas o de las normas que se establecen al respecto tiene impacto sobre las conductas de ustedes como políticos que compiten en campañas electorales y como políticos que representan a la ciudadanía. Además, estas normas, claramente, al incidir sobre las formas en que se realiza esa competencia, tienen impactos sobre las formas que pueden adquirir los niveles de competitividad del sistema o la representación política. Entonces, tener en claro cuáles son esos objetivos, cómo impacta cada una de las reglas y cómo lo hacen en su conjunto sobre algunos de estos objetivos específicos es muy relevante, en particular, porque no necesariamente una misma norma puede cumplir o ir hacia adelante con todos los objetivos al mismo tiempo. De esa forma, se produce un *trade off* o un intercambio. Es decir, una norma puede avanzar, por ejemplo, en un objetivo de transparencia, pero puede reducir los niveles de competitividad. Hay que tener en claro esos *trade off* cuando uno está pensando en la normativa.

En tercer término, a partir de que existe un proyecto con media sanción de la legislatura anterior, repasamos su articulado en la lógica de pensarlo como una agenda de puntos sobre los que la legislatura anterior intentó regular y cómo ello abrió algunas discusiones sobre la forma con que se pretendía regular. Por lo tanto, vamos a repasar el articulado, sobre todo, los artículos que nos merecen algunos comentarios, también asociados a la legislación que ya tenemos, que es la de 2009.

Por último, vamos a cerrar con una serie de comentarios generales que complementan la discusión que vamos a desarrollar cuando comentemos el articulado.

Este es el periplo con el que pensamos abordar esta temática. Esperamos poder ceñirnos al tiempo que estipulamos.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- Buena parte de los comentarios van a estar enfocados en el análisis del proyecto que se manejó en la legislatura pasada.

(Ocupa la Presidencia el señor representante Juan Martín Rodríguez)

——No sabemos si están manejando un nuevo proyecto o si están tomando efectivamente ese como borrador para su trabajo...

(Diálogos)

——Bueno, entonces, efectivamente va a ser útil.

SEÑOR PIÑEIRO (Rafael).- Vamos a abordar el primer punto.

¿Por qué es relevante o por qué es necesario regular el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales? La democracia supone la distribución de derechos políticos, es decir, que cada persona tenga la misma capacidad de influencia sobre las políticas públicas. Eso se organiza a través de la frase “Un hombre, un voto”; en la actualidad podría ser un hombre o una mujer, un voto, ¿verdad? El problema que existe es que nuestras democracias conviven con el mundo de la economía y de la sociedad, donde el poder social, el estatus, o el poder económico no se distribuyen de la misma manera. No tenemos una distribución igualitaria de recursos ni del poder social. La esfera de la política tiene cierta autonomía de esas otras dos esferas, de la social y de la económica, pero, a su vez, está vinculada a ellas. ¿Qué es lo que no puede ocurrir? Que la distribución de los recursos materiales en una sociedad incida de manera tal en la competencia política democrática y en las elecciones de modo que se termine distorsionando por completo la idea de que todos los ciudadanos y las ciudadanas tienen igual incidencia sobre las políticas públicas o sobre el proceso de decisión de las políticas públicas. Entonces, debemos regular la forma en que el dinero o los recursos materiales inciden sobre los procesos de discusión política y, centralmente, como procesos de discusión política más relevante, en el proceso electoral.

El primer objetivo general es evitar la distorsión que pueden generar los recursos materiales sobre la idea de igualdad de los ciudadanos en el proceso político y, el segundo -una derivación de esto, pero en una situación más extrema-, evitar la compra de decisiones. Me refiero a cuando no solo se incide en el proceso político por una inversión desmesurada de recursos materiales, sino que directamente los recursos materiales están destinados a comprar decisiones, es decir, a intercambiar decisiones políticas por dinero.

Hay que tener claro que las decisiones son admisibles y deseables. Las donaciones de dinero que los ciudadanos hacen a los partidos políticos y a los candidatos hay que entenderlas como una forma de participación política. Por lo tanto, las donaciones deben tener la característica de participación política. No pueden tener la característica de inversión. Es decir: yo contribuyo con un partido político o con un candidato porque estoy participando de ese proceso, apoyando con recursos a ese partido, a ese programa, a esas ideas o a esos valores. Lo que no puede ocurrir es que las personas lo miren como una forma de invertir para sacar réditos de esa inversión que realizan al aportar ese dinero. Tenemos que estimular las donaciones que tienen la característica de participación política y tenemos que desestimular todas las donaciones que tienen la característica de inversión, la que los ciudadanos pueden llegar a entender que es una

inversión para comprar decisiones, y a eso le llamamos corrupción, o para comprar acceso privilegiado, que no es corrupción, pero que también implica una fuerte distorsión del proceso político en el período interelectoral pues puede darse la existencia de personas que por haber invertido recursos en campañas electorales tengan un acceso privilegiado, por ejemplo, a diferentes lugares de la Administración o a hacer *lobby* o cabildeo con parlamentarios.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- La distorsión opera en un doble sentido. En primer término porque permite una incidencia mayor del dinero en lo que es una capacidad diferencial para comunicar o para movilizar y, en segundo lugar, porque el dinero, cuando ingresa a la política -a veces en forma explícita o a veces en forma implícita-, puede leerse con pretensión de obtener algún rédito o intercambio; siempre esa suspicacia existe. Entonces, transparentar, ir hacia estos objetivos que seguidamente vamos a mencionar evita que tenga esa calidad de inversión, como decía Rafael, por oposición a su vocación natural, legítima y, además, deseable, que es como forma de participar políticamente y contribuir con un ideal.

SEÑOR PIÑEIRO (Rafael).- En relación al segundo punto, que deriva de este primero, que son los objetivos más específicos, podemos señalar cuatro objetivos.

El primero de ellos es el de la transparencia. Básicamente, la regulación tiene que asegurar la transparencia como forma de disuadir las prácticas corruptas, es decir, el intento de comprar decisiones a través del financiamiento de partidos o de campañas.

El segundo objetivo específico es reducir la dependencia material para poder hacer política. Es decir, si quiero reducir la posibilidad de comprar decisiones tengo que reducir las demandas de dinero que tienen los políticos, los candidatos, los partidos, en particular, de sumas importantes de dinero.

En tercer lugar, otro objetivo que deben promover las normas de financiamiento es la competitividad y la no exclusión. Lo que no puede ocurrir es que las normas que regulen el financiamiento terminen complejizando la posibilidad de que nuevos actores se organicen y entren en la política, que grupos relevantes de la sociedad no puedan ingresar en la política y promover sus intereses porque no tienen los recursos que se necesitan para hacerlo. Es decir, tenemos que asegurar competitividad y evitar la exclusión. Regulamos para que no haya tanto dinero en la política y ello signifique una barrera a la entrada, pero no podemos hacer regulaciones que impliquen de por sí una barrera a la entrada, lo cual también puede ocurrir.

Por último, estas normas también deben promover que los partidos se mantengan vinculados a la ciudadanía.

Hay gente que piensa: “Bueno, resolvamos este problema del dinero en la política, sobre todo, del dinero de fuentes privadas en la política, pasándonos a regímenes de total financiamiento público”. Eso es un problema. ¿Por qué? Porque estamos quitando a los partidos la dependencia de una forma de apoyo ciudadano, que es el apoyo a través de la donación e, inclusive, si vamos más allá, a través del aporte, por ejemplo, de tiempo militante. Si toda la actividad política está financiada por fondos públicos, los miembros de los partidos, los militantes o la gente que estaría dispuesta a participar donando cantidades pequeñas ya no serían necesarios para los partidos. Eso hace -por lo menos, es lo que indica la evidencia- que los partidos tiendan a distanciarse de la ciudadanía, más aún cuando los criterios de distribución de estos subsidios están basados en resultados anteriores. Hay un fuerte poder de congelamiento de los sistemas de partidos a partir de subsidios distribuidos en función de resultados de elecciones pasadas. De vuelta, uno de los componentes era la competitividad. Claramente, los subsidios

electorales basados en desempeños en elecciones anteriores lo que hacen es reducir los niveles de competitividad, dando mucho poder a quienes ya están instalados.

Como les decía, el problema es que muchas veces las normas que podemos pensar para generar transparencia impactan sobre los niveles de competitividad.

Las normas que pensamos para reducir la dependencia del dinero también impactan sobre la competitividad.

Las normas que pensamos que permiten avanzar en la competitividad pueden ir en contra del objetivo de la transparencia.

Entonces, me parece que es relevante considerar estos cuatro objetivos para evaluar las normas que se están pensando en función del equilibrio al que llegamos en la concreción de los diferentes objetivos que deberíamos cumplir, o qué combinación del logro de estos objetivos a través de la regulación nos satisface.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- Ingresamos a los comentarios al articulado del proyecto que está a consideración.

En el artículo 1º se considera la figura de contribuciones especiales a los partidos de parte de quienes ocupan determinados cargos políticos, de confianza política o representativos, y la posibilidad de establecer retenciones legales directas, fijando un máximo de un 15%.

Lo primero que nos merece algún reparo, aunque, al final, evidentemente, es una decisión política que está en sus manos, es que se fije que los partidos pueden imponer esta contribución y que no sea el resultado de un acuerdo entre las partes. Además, esto se agrava si se cambian las reglas de juego, es decir, si en principio la regla era que no tenía que realizarse un aporte y luego eso cambia y resulta que tiene que realizarse.

Sin perjuicio de esto, un aspecto relevante a tener en cuenta, porque puede generarse una interferencia con respecto a lo que se establece en la ley, es que en lo que refiere a financiamiento permanente o fuera de campaña a los partidos, la ley fija un límite máximo para lo que se puede aportar. Y no se establece si estas eventuales retenciones o contribuciones se ven contempladas por ese límite, en cuyo caso, alcanzado el límite, no debería poder retenerse más, o si eso no es así. Esto no queda claro en el proyecto y creo que es algo que deberían considerar.

Con relación al artículo 4º, que apunta a la bancarización, a que los aportes y contribuciones en el marco de la financiación de partidos se realice a través de bancos, parece adecuado, encomiable. Buena parte del objetivo de la regulación es apuntar a la transparencia y, para eso, la identificación de quienes contribuyen es importante. Y el sistema bancario ofrece, por sus características, posibilidades de identificar y de que exista una trazabilidad de los pagos. En ese sentido, parece un buen camino a recorrer.

SEÑOR PIÑEIRO (Rafael).- Con respecto a este punto, dado que la ley del año 2009 ya preveía esto y no se cumple, me parece que sería importante avanzar en definir con claridad qué tipo de donaciones son las que deberían ingresar directamente a través del sistema bancario, en cuentas específicamente creadas con este objetivo, en cuentas que quedaran fuera de la regulación habitual de las cuentas bancarias, es decir, cuentas que fueran públicas. Eso, básicamente, permite la trazabilidad de las donaciones de determinados montos que se quieran seguir específicamente.

De la misma forma se podría avanzar con respecto a los gastos, porque un desafío muy importante es el control o monitoreo del gasto, de manera que solo se puedan pagar gastos de determinados montos desde esa misma cuenta.

O sea que el sistema bancario ayudaría al control y a la trazabilidad de las transacciones, tanto en relación a las donaciones que se reciben, como a los gastos que se realizan, en cuentas que fueran abiertas para todo el mundo, de forma que todo el mundo supiera cuánto son las donaciones y cuáles son los gastos y en qué rubros. Eso permitiría cierta información en tiempo real, tanto para los organismos de contralor, como para los ciudadanos.

Hago un paréntesis dentro de este punto. ¿Por qué es importante auditar los gastos? Es tan importante auditar los gastos como los ingresos porque la mejor forma de subdeclarar ingresos es a través de la subdeclaración de gastos. Entonces, es tan importante el control de ingresos como el control de gastos. Y a veces es relativamente más sencillo monitorear el gasto que los ingresos.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- En el artículo 5º se incorpora que los precandidatos en las elecciones internas deberán realizar rendiciones de cuentas. Esto era una omisión porque, efectivamente, se preveían subsidios para esos casos, pero no figuraba el sujeto responsable de llevar adelante los registros correspondientes y realizar rendiciones de cuentas. Ese es un agregado adecuado que faltaba en la legislación vigente.

SEÑOR PIÑEIRO (Rafael).- Con esto se avanza bastante, pero no se soluciona el problema. Estuvimos discutiendo al respecto con el profesor Gamarra y no tenemos una solución sencilla. El problema deriva de que es una opción de la legislación del año 2009 -creo que es una opción correcta- regular a los agentes electorales. El problema es que los agentes electorales no son lo mismo a lo largo de todo el período, pero sí esos agentes tienen una característica política que es continua. Es decir, yo no empiezo a recaudar para las elecciones internas y hago mis decisiones de gastos en las elecciones internas, luego empiezo de cero en la campaña para las elecciones nacionales, luego para segunda vuelta, y ni qué hablar para quienes hacen la elección que comienza en junio un año y terminan con las elecciones de intendentes y alcaldes al año siguiente. Entonces, ¿qué estamos regulando? Porque perfectamente un sector puede decidir -muchos sectores lo han hecho, con buen tino- invertir mucho más dinero en las elecciones internas, por ejemplo, en las que los sectores grandes suelen tener menos necesidad de invertir dinero -esto ocurre, sobre todo, en el Frente Amplio- y luego, en la campaña de octubre, invertir menos dinero. Ahora, nosotros estamos controlando la campaña donde estratégicamente ese tipo de actores no están tan incentivados a gastar dinero. O sea, quiero decir que no es que tenemos una campaña que es de menor valor, sino que, eventualmente, puede ser una campaña en la que se invierta más dinero que la campaña que estamos regulando.

¿Alcanza con la regulación o con la exigencia de que presenten cuentas los candidatos a presidente? Ciertamente no, porque compiten candidatos presidenciales, pero también compiten fracciones dentro de los partidos, y algunos partidos utilizan esas elecciones para abrir la competencia entre sus diferentes dirigentes a fin de conformar listas al Senado y a la Cámara de Diputados. || Entonces, es difícil encontrar una solución. Claramente, la solución no puede ser la de obligar a todas las listas al órgano deliberativo nacional y al órgano deliberativo departamental. No tenemos solución; es un problema y no podemos decir nada al respecto, más allá que dar cuenta de él.

Este problema tiene una derivación adicional. Ustedes están monitoreando o controlando qué gasta la fórmula presidencial, qué gastan las listas al Senado y qué gastan las listas a la Cámara de Diputados. El problema es que existen, detrás de esa fórmula presidencial, pero sobre todo de esas listas al Senado y de esa listas a Diputados -me parece ridículo explicárselo a ustedes-, sectores o partidos. Muchas veces, las decisiones de recaudación y de ejecución no son descentralizadas y autónomas.

Entonces, toda la regulación sobre controles, sobre límites, debe tener en cuenta que uno está viendo y controlando a esos agentes electorales, pero que por detrás existen agentes políticos que son las fracciones que los vertebran.

En cuanto al límite de las donaciones, yo puedo donar hasta 300.000 unidades indexadas. ¿Sólo una vez? ¿Puedo donar 300.000 unidades indexadas a una lista al Senado? ¿A cuántas listas a Diputados? Si un sector tiene una lista al Senado -puede tener más de una-, tiene un candidato presidencial y, a su vez, tiene diecinueve listas a la Cámara de Diputados -puede tener alguna más, incluso- esas 300.000 UI se multiplican por más de veinte; estamos hablando de 6.000.000 de unidades indexadas.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- Ese es un problema de imprecisión del texto en la normativa vigente y sería bueno aclararlo. Es decir, habría que establecer si el límite es por donante, por una única vez a una lista, o a un sector, o a un partido, o si puede hacer para una cantidad indeterminada de listas. En fin, hay que aclarar si es un límite individual o un límite global. En ese sentido, falta una definición y una aclaración. Para que vayamos hacia un control y evitar el mayor ingreso, lo ideal sería que se hiciera -considerando el monto de que se trata- por una única vez y destinado a una única lista o sólo a un partido o sector, y no esta posibilidad combinatoria que mencionaba Rafael.

SEÑOR PIÑEIRO (Rafael).- El punto es que esto deriva en un problema para la regulación. Se está regulando la actividad de listas, para diferentes cargos: listas al Senado, listas a la Cámara de Diputados, fórmulas presidenciales, pero por detrás hay un armado político que estructura eso. Por tanto, hay que tener en cuenta las dos cosas. Es decir, no se puede estar ciego a la estructura política que vertebra listas al Senado y listas a Diputados.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- Ingresamos en el tema de las donaciones. La buena noticia es la supresión de las donaciones anónimas en el nuevo proyecto. En la legislación vigente, en la Ley Nº 18.485, ese tema estaba resuelto de una manera equívoca. Estudiando los textos uno puede llegar a sostener que las donaciones anónimas estaban vedadas en campaña -lo que me animaría a sostener, cosa que jamás se consideró así-, pero no puede haber imprecisiones en un tema tan delicado; hay que regularlo y hacerlo bien.

No sólo era difícil determinar en la normativa vigente si en algunos casos estaban autorizadas o no ese tipo de donaciones, sino que, incluso, era difícil saber cómo aplicaba el porcentaje máximo de donaciones, porque se hablaba del 15% de los ingresos de la rendición de cuenta anual, y se supone que a efectos de la rendición de campaña, la rendición de cuentas anual de los partidos no tiene nada que ver. Por tanto, era difícil, no sabíamos cómo resolver ese tema. Esto, de alguna manera, se soluciona en la medida en que directamente se erradica la posibilidad de que haya donaciones anónimas, cosa que nos parece virtuosa.

El tránsito también se realizó en el sentido de vedar donaciones de personas jurídicas y eso también parece interesante en un doble sentido; uno de ellos es por la consistencia teórica de la que partimos, que es la que mencionaba Rafael. Si se trata de preservar la igualdad política frente a la desigualdad económica o distribución de ingresos, en definitiva, la igualdad política es igualdad entre ciudadanos, y los ciudadanos somos los de carne y hueso. Entonces, hay una justificación teórica de eso y hay una justificación pragmática que permite evitar que por vías oblicuas, a través de varias personas jurídicas, se realicen donaciones que superen el límite autorizado.

Vemos con muy buenos ojos ese avance en el proyecto de que los donantes necesariamente sean personas físicas. Dice que deben estar debidamente identificadas;

no lo establece a texto expreso, y aunque creo que nadie lo dudaría, sería bueno decir que además de ser donaciones de personas debidamente identificadas, existe el deber de registrarlas de esa manera. Surge, se infiere, pero no se dice expresamente y creo que eso es central.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- Si uno observa qué es lo que pasa con las declaraciones -sobre todo trabajamos con las declaraciones de la elección de 2014-, el nombre y apellido de las personas, claramente, no es información suficiente para identificarlas. Hay muchas personas que se llaman igual. Los nombres de fantasía de las empresas, no es información suficiente para identificar una empresa.

Entonces, lo que ocurre es que la ley actual obliga a la identificación de las donaciones, pero, de hecho, la forma en que se aplica la normativa en la actualidad, no permite en verdad esa identificación. En la ley hay ciertas inhibiciones respecto a personas que pueden o no pueden donar; digo esto sobre todo si se mantiene la lógica de que las personas jurídicas puedan donar. Hay personas jurídicas que no saben si pueden donar o no, porque no saben si están en esa condición; por ejemplo, ser proveedor de determinados servicios del Estado. Sería bueno que la ley implementara un registro de aquellos que están impedidos de realizar donaciones. Esto es a los efectos de que las empresas sepan que no lo pueden hacer y que también los candidatos y las candidatas sepan que no pueden recibir dinero de ese tipo de personas jurídicas. Digo esto si se opta por mantener la posibilidad de donación de personas jurídicas; pero empezamos diciendo que el financiamiento que debería ser estimulado, es el financiamiento como participación política. Entonces, quienes participan políticamente son los ciudadanos, no las empresas; no tiene sentido que una empresa esté participando políticamente. ¿Cuáles son las preferencias políticas que puede tener una empresa? Incluso, los titulares de esa empresa, los accionistas, participan como ciudadanos. Por lo tanto, lo razonable es que si esos ciudadanos tienen interés en participar políticamente, apoyando financieramente a un partido o a un candidato, lo hagan a través de donaciones que son de ellos como personas físicas y no como persona jurídica.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- Hay algunos casos, por ejemplo, los contratistas con el Estado, para los cuales se establecen restricciones. Entonces, habría que contemplar los casos de titularidad indirecta, porque puede ser que el contratista sea una persona jurídica, pero que el accionista o el beneficiario final sea una persona física, que es la que dona. Esa persona física debería tenerlo impedido también. Hay que tener presente que, a veces, cuando se habla de personas físicas, muchas veces actúan a través de vehículos; es una manera indirecta de sortear algunas restricciones, que hay que contemplar cuando se consideren esos temas.

SEÑOR PIÑEIRO (Rafael).- Otro punto relevante respecto a las donaciones son los límites que se establecen para candidatos. Por lo general, la ley vigente ha optado por establecer límites diferenciales para candidatos. En principio, como está redactada la ley tiene una inconsistencia, ya que le permite a cualquier persona física donar hasta 300.000 unidades indexadas, pero fija límites por debajo de esas 300.000 unidades indexadas para candidatos a intendente, alcalde y concejal. Entonces, ahí hay una inconsistencia; si se van a fijar límites deberían hacerlo también para los ciudadanos -diferentes para cada tipo de elección-, que permitieran a los candidatos financiarse por encima de lo que se le deja financiar a los ciudadanos. Es relevante que a los candidatos se les permita financiarse por encima; es una discusión que tenemos con Diego.

Personalmente, no creo que deban existir límites en el autofinanciamiento, aunque Diego piensa que sí. De acuerdo a los estudios que realizamos para la campaña de 2000

y de 2014, buena parte del financiamiento, sobre todo de las listas de los partidos tradicionales, Partido Colorado y Partido Nacional, en el en el interior del país, es de los propios candidatos. Si restringimos esa posibilidad, estamos limitando fuertemente la posibilidad de invertir en sus propias campañas y esto es una norma -desde mi punto de vista; Diego no lo comparte- que restringe los niveles de competitividad. Si no puedo invertir dinero en mi campaña y voy contra el diputado que está en el cargo, lo que están haciendo es beneficiar a quien está en el cargo, en contra de quienes queremos desafiarlo.

De cualquier manera, entiendo que es razonable fijar ciertos límites. El problema para fijar los límites es que tenemos que saber cuándo ese límite admite la competencia y cuándo está restringiendo la competencia.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- Quiero dar mis razones a favor de la limitación de la autofinanciación.

La primera es que no debería haber una diferencia relevante entre las posibilidades de hacer política entre individuos. Un sujeto puede tener muchas posibilidades de autofinanciarse y otro, con la misma vocación o intención de ser candidato, por no tener recursos, no tenerla. Establecer un límite me parece equitativo. Por otro lado, me parece una forma de evitar que por la vía de la autofinanciación ilimitada se generen, o se canalice a través de esa posibilidad, donaciones de sujetos que no lo podrían hacer directamente.

SEÑOR PIÑEIRO (Rafael).- Respecto a este último punto, sí o sí lo que debe existir es la declaración de procedencia de fondos. No importa cuál es el límite que establezcamos. Incluso, debería establecerse para los ciudadanos; a todos los que donen por arriba de determinado límite -fijado como límite para una donación específica o para el global de donaciones-, es razonable que les pidamos procedencia de fondos, para evitar la fragmentación de donaciones o el uso de testaferros para no aparecer como donante cuando estoy impedido de donar. Si viene el narco equis y me dice: “Te doy la mitad a vos y la otra mitad se la tenés que poner a alguien más”, y me hace aparecer como un donante de US$ 30.000, claramente no podría justificar ese dinero que estoy donando. Entonces, para donaciones de montos importantes debería establecerse una declaración de procedencia de ingresos. Si esto se realiza a través del sistema bancario, este mismo obliga a justificar el ingreso para depósitos de determinado nivel.

Muchas veces lo que se invierte en una campaña es ahorro de campañas anteriores. En las declaraciones juradas de ingresos y gastos de los candidatos aparece algo que se llama fondo inicial. Este fondo no está regulado de ninguna manera. Si existen esos ahorros y se van a destinar, deberían regularse. En la actualidad, ocurre y es un dinero del que no conocemos su procedencia.

El proyecto establece financiamiento permanente. Acá hay un problema, porque habla de sectores y listas, dentro de esas lógicas de financiamiento permanente, pero sólo se obliga a los partidos a presentar las cuentas y no a los sectores ni a las listas. Acá hay una inconsistencia en la forma en que se regula el financiamiento permanente.

Asociado a esto, como hay financiamiento permanente, y a su vez los partidos recogen dinero fuera de las campañas, también debería establecerse la forma en que pueden transferir el dinero hacia las campañas. Debería quedar claro qué se puede hacer y qué no. Esto es muy relevante, primero, porque el partido puede recibir dinero fuera de los períodos de campaña y, segundo, porque el Estado financia a los partidos, no con el objetivo de su trabajo electoral, sino para generar otro tipo de bienes públicos más

asociados a su funcionamiento permanente y, por lo tanto, no estaría bien que esos dineros terminaran en las campañas electorales.

Las cuestiones de técnica legislativa se las podemos enviar.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- Quería hacer dos comentarios al respecto.

Sólo quiero mencionar que se hace referencia a diputados y no a representantes, que es la terminología que usa la Constitución. Además, habla de concejales, pero no se incluye al alcalde y la ley vigente de descentralización en materia de municipios distingue estas dos figuras. En la interpretación literal quedaría excluido y no tiene sentido que esté uno y no el otro. Creo que ese detalle habría que corregirlo.

SEÑOR PIÑEIRO (Rafael).- Por su parte, en el artículo 9º se establecen prohibiciones.

Este artículo sería innecesario, desde el momento en que se prohíben las donaciones de parte de personas jurídicas. Para lo único que tendría sentido sería para las personas físicas que están impedidas de financiar, como gobernantes extranjeros, personas en situación de subordinación o situación de dependencia, personas físicas que presten servicios de comunicación conforme a la normativa vigente; es decir, todos aquellos que son personas físicas y que no podrían donar. Todas las otras son personas jurídicas y ya con el impedimento de donar a las personas jurídicas no tiene sentido que se incluyan.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- En la medida en que está vedado el género, vedar cada una de las especies deviene innecesario, pero en todo caso no es dañino.

Se debe tener presente que hay unas cuantas referencias al Consejo de Comunicación Audiovisual, que nunca llegó a integrarse; me consta que vienen legislando en paralelo con un nuevo proyecto de ley de medios. Entonces, hay que manejar que una regulación necesariamente va a incidir en la otra.

En cuanto al artículo 11, hay alguna definición de la publicidad electoral que nos parece que podría ser mejor.

Dicha publicidad está definida en función de la forma en que se produce profesionalmente, pero no por su contenido o por el período en que se desarrolla, que es lo relevante, independientemente de su formato.

En dicho caso, para evitar dificultades y dudas interpretativas sobre qué es lo que está incluido en la definición, quizás sería conveniente que en el año electoral directamente no se permitiera ninguna clase de publicidad partidaria.

SEÑOR PIÑEIRO (Rafael).- Para evitar lo que se suele hacer, que claramente es publicidad electoral escamoteada bajo la excusa de que se está publicitando una actividad de funcionamiento partidario, me parece que lo más sencillo es que los partidos no puedan hacer publicidad de actividades partidarias en el año electoral. Así nos evitamos cualquier problema de interpretación y de qué es o no publicidad electoral.

Por su parte, el artículo 12 está referido a la duración del tiempo de las campañas en medios masivos.

Al respecto, podemos decir que estas normativas son bastante eficaces para reducir el costo de las campañas. Sin embargo, aunque reducen la dependencia de dinero también reducen la competitividad y fijan un límite bastante restrictivo para hacer campañas en medios masivos en las elecciones internas, que es cuando queremos tener más competitividad.

La competitividad del sistema de partidos uruguayos no es tan grande entre partidos, porque hay altos niveles de identificación partidaria, es decir, la gente suele votar a los mismos partidos a lo largo del tiempo; algunos cambian y eso genera competencia, pero la competencia central a la que están sometidos los políticos en Uruguay, que es lo que hace que el sistema funcione tan bien y que existan altos niveles de representatividad, es la competencia interna.

Entonces, si tenemos una norma que restringe la posibilidad de hacer campaña en medios masivos de comunicación a diez días de una elección interna lo que estamos haciendo es darle mucho poder a quienes ya están instalados.

Lo mismo podría decirse del artículo 13 y la idea de subsidiar la propaganda en televisión. Ya dijimos que esto es un subsidio y que al igual que todos tienden a congelar al sistema. Este subsidio no puede ser distribuido de otra manera que no sea de acuerdo a los resultados de las elecciones anteriores, lo que es un problema, pero es aún más grave porque deja librada a los partidos la forma de distribución interna de esos fondos.

Entonces, si lo que necesitamos es mantener alto los niveles de competencia interna dentro de los partidos, tanto en las elecciones internas como en las nacionales, otorgar la posibilidad a las direcciones partidarias de hacer esa distribución lo único que va a hacer es reforzar las posiciones de los sectores que ya están instalados. Se suele decir que el dinero recorre el camino del poder. Entonces, lo que vamos a hacer simplemente es direccionar más posibilidades hacia aquellos que están instalados, blindándolos de eventuales desafíos por parte de candidatos emergentes.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- El artículo 13, por su parte, sustituye a los artículos 142 y 143 de la ley de medios -que me consta que la tienen presente y en buena medida por eso proponen una redacción sustitutiva-, ya que el artículo 143 fue declarado inconstitucional por la Sentencia Nº 87/2016 de la Suprema Corte de Justicia.

En ese sentido, se revisan los criterios de asignación de espacio gratuito de publicidad. La sentencia de la Suprema Corte de Justicia fue muy contundente en sentar un criterio, pero hay alguno de sus párrafos que a mí me deja dudas. Claramente va en la dirección de la sentencia, pero no sé si es suficiente y sepan que corren el riesgo de que aun el nuevo criterio eventualmente sea considerado inconstitucional.

Un pasaje de la sentencia dice: “El elector debe contar con la posibilidad real de acceder a todas las propuestas de manera tan equilibrada como sea posible, evitando la generación artificial de desigualdades que se funden en resultados electorales del pasado, que probablemente afecten los resultados electorales del futuro”.

En ese sentido, como todavía hay un componente muy importante de la asignación de publicidad en atención a los votos obtenidos en la elección pasada puede llegar a entenderse que todavía sigue siendo desproporcionado. Es verdad que se transitó en el camino de que ese criterio tenga menor incidencia, pero este pasaje es contundente.

SEÑOR PIÑEIRO (Rafael).- A este respecto, una mejor forma de arbitrar en la distribución de un componente tan importante de las campañas electorales, que todavía siguen haciendo la publicidad en medios masivos de comunicación, podría ser establecer una tarifa para determinados minutos en algunas franjas, con tope de compra y con transacciones realizadas ante la Corte Electoral. Eso evitaría el principal problema que tenemos hoy, que es el de no saber a qué precio se hacen las transacciones y si no están sesgadas y, por lo tanto, significan una donación encubierta.

El artículo 17 refiere a la publicidad de los registros contables de los partidos.

En este caso, sería deseable que dichos registros aparecieran en las páginas web de los partidos, en una práctica de transparencia activa.

Hay un punto en el artículo sobre publicidad en medios masivos al que quisiera hacer mención. Acá habría que cambiar el período de referencia de campaña electoral. Son inconsistentes los períodos que se cambian con los que se manejan. En ese punto, se manejan los períodos de la ley actual y este proyecto de ley los está cambiando.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- Creo que uno de los criterios de técnica legislativa que se ha tomado es el de sustituir la redacción del articulado de un acto legislativo anterior, que es la ley vigente.

Sin embargo, no se hace en todos los casos así. Por ejemplo, en el artículo 6º se dispone la regulación sin más y en el artículo 7º se sustituye un artículo de la ley. Eso va a generar dificultades de referencia a una norma o a la otra. Lo ideal sería que se sustituya todo y el texto quede consolidado en el acto legislativo previo o que directamente se decida por un acto legislativo completamente nuevo que derogue el anterior, aunque reitere artículos. Quizás esto último sea lo más eficaz.

SEÑOR PIÑEIRO (Rafael).- Por último, voy a realizar unos comentarios generales sobre los desafíos regulatorios del financiamiento de partidos para Uruguay, sobre todo en base a experiencias comparadas.

Hay un punto en la ley de 2009 en el que este proyecto no avanza, pero hay legislación comparada que sí lo hace. Se está regulando a los agentes electorales. Entonces, ¿en qué medida no es conveniente hacer corresponsables a las autoridades partidarias de las prácticas de los agentes electorales de ese partido? ¿Con qué objetivo? Con el objetivo de que las autoridades partidarias sirvan al control o estén atentas a prácticas que deberían combatirse o evitarse. Este es un punto que tiene otras complejidades. Por ejemplo, eventualmente podríamos estar haciendo responsables a personas por conductas que no está en su capacidad poder controlar.

Ahora me voy a referir al organismo de contralor; este un tema bien importante.

Claramente, esta iniciativa tiene sentido si hay decisión de hacer cumplir la ley. Y hacer cumplir la ley implica varios aspectos. En primer lugar, implica la disposición a invertir en capacidad de auditoría y de monitoreo. ¿Por qué hacemos esta distinción? Porque no se trata simplemente de auditar, es decir, de ver si cada transacción se realizó de la manera que establece la ley; también hay que poder controlar en el mundo real que esas transacciones reflejan la realidad, o sea, que no hay transacciones en el mundo real que no aparecen en los estados contables.

Costa Rica tal vez sea la mejor experiencia en este sentido. Este país tiene una oficina que hace auditoría y, otra, que hace monitoreo. Obviamente, esto demanda recursos materiales para poder funcionar.

Quiero hacer un apunte a este respecto: la ley en ningún momento obliga a los candidatos a presentar el soporte documental de las transacciones ni obliga a mantenerlos en resguardo por una eventual solicitud para auditoría. Si queremos auditar y no tenemos las facturas será muy difícil realizar el trabajo.

Adicionalmente, el cumplimiento de esta norma depende de agentes que tengan la independencia para hacerla cumplir. Este es un problema bastante más serio que el de recursos; tiene que ver con cómo se diseña un sistema de control autónomo, que de verdad obligue a quienes están siendo regulados y que no sea el regulador el mismo que es regulado. Obviamente, el diseño institucional que tenemos para organizar elecciones no favorece esto. En este punto, nuevamente hago referencia a Costa Rica. Ese país

tiene un buen sistema para detectar problemas. Ahora: después de que los problemas están detectados, ¿qué se necesita? Se necesita que el funcionario que eleva ese problema a la autoridad, tenga una autoridad que decida perseguir esa falta o esa omisión, investigar y hacer la acusación correspondiente para que se sentencie sobre el asunto. Eso es voluntad política. En Costa Rica, donde el tribunal electoral es mucho más independiente de la política que la Corte Electoral uruguaya, subsisten problemas de disposición de las autoridades a perseguir algunas de las faltas encontradas. Inclusive en el mejor escenario eso ocurre. Imagínense los problemas que le estaríamos trasmitiendo a los ministros de la Corte Electoral al entregarles este paquete que consiste en generar acusaciones de violación de este tipo de leyes a políticos y partidos de los que son parte y, en algún sentido, dependen para sus carreras.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- En lo que refiere a las sanciones, el sistema de penalidades considerado se basa en multas pecuniarias. Esto tiene el inconveniente de que los actores pueden internalizarlo como un costo más, financiarse en exceso, pagar la multa y aun así ser redituables. Por eso, sería bueno considerar otro tipo de sanciones. Por supuesto, este es un tema de decisión política.

Además, hay que tener en cuenta que esa internalización incrementa la inequidad que, como decíamos al comienzo, uno de los propósitos que tenemos es evitarla.

En otros Estados que han avanzado y que han tenido inconvenientes luego de que le han hincado el diente a los temas de financiación, directamente se han creado delitos relacionados con la financiación ilegítima de partidos. Tal es el caso de Chile y de España, que en este momento es el modelo que más avanza.

Eso posibilitaría, desde el momento en que hay una actividad de tipo delictivo y hay participación de la justicia, que las investigaciones y demás procedieran en otro campo, donde la autonomía esté asegurada, distinto del de la regulación y el control administrativo.

Por último, el modelo que se está manejando apunta a regular, fundamentalmente, la transparencia y el registro de ingreso y egresos, pero no apunta a limitar el gasto, más allá de algunos efectos indirectos como limitar el tiempo de publicidad electoral en medios masivos y demás. Esta es una manera muy eficaz de evitar el ingreso a la política: si no necesito gastar, tampoco necesito obtener recursos para solventar los gastos.

En ese sentido, discrepamos un poco con Rafael, que no es de la línea de la limitación del gasto. De todos modos, hemos llegado a algunos puntos de acuerdo en los cuales si eso se hace, debe realizarse en base a un análisis efectivo de cuál es el gasto adecuado para establecer como límite que no tenga un impacto negativo en las posibilidades de competencia, en la competitividad.

SEÑOR PIÑEIRO (Rafael).- A este respecto, también es relevante poder estimular algunas prácticas de campaña y desestimular otras a través de la limitación de los gastos.

Por ejemplo, uno debería intentar limitar las prácticas de *micromarketing*. Muchos Estados, como Alemania, restringen la posibilidad de comprar bases de datos o de utilizar bases de datos públicas para desarrollar campañas hiperpersonalizadas a través de redes sociales. Eso, que se vende como la panacea, no es tan eficaz. Y como no lo es, para que tenga algún tipo de eficacia, requiere grandes niveles de gasto. Además, muchas veces esto está asociado a campañas negativas y, sobre todo, a noticias falsas.

Entonces, tal vez sea bueno utilizar límites para algunos gastos de campaña. Me refiero, por ejemplo, a límites a gastos en *micromarketing*, a gastos sobre publicidad en medio masivos u otro tipo de gastos que crean que deben desestimularse en campañas

electorales y que puedan ser sustituidos por otras estrategias que beneficien mucho más las lógicas de representación política y el debate político en esas instancias.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- Eso es todo.

Muchas gracias por la atención.

SEÑOR REPRESENTANTE VARELA NESTIER (Carlos).- Agradecemos los aportes que han hecho nuestros invitados, que son muy importantes. Ustedes han tenido la virtud de analizar artículo por artículo, lo cual nos va a ayudar muchísimo a la hora de debatir y legislar.

Uno de los aspectos que señalaron coincide con lo que dijo el doctor Chasquetti, quien estuvo aquí hace unos días. En esto parece haber un cuello de botella: el control. Me refiero a quién controla, cómo controla y cómo se sanciona. Creo que aquí está la clave. Si esto no está claro, todo lo demás cae por su propio peso. Podemos hacer la mejor legislación, pero si no hay un control -como pasa con cualquier otra norma, pero más con esta, que tiene su complejidad- no surtirá efecto.

Por el ejemplo que ustedes dieron, parecerían inclinarse por la posibilidad de generar un ámbito diferente al de la Corte Electoral. A su vez, los integrantes del organismo han señalado las dificultades que tienen, por su designación y por su vinculación directa con los partidos políticos, no solo para controlar, sino también para "dar las garantías" -entre comillas- de la ecuanimidad necesaria. Por ejemplo, se corre el riesgo de que se resuelva controlar a un partido y no a otro, y si bien la intención tal vez no sea hacer daño, eso generaría suspicacias en la sociedad y en todo el sistema.

Entonces, les pregunto: ¿ustedes se inclinarían por la posibilidad de generar otra instancia de control y de monitoreo? Aclaro que esto me parece muy interesante.

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- Agradecemos la presencia de los doctores Rafael Piñeiro y Diego Gamarra. Su exposición ha sido muy ilustrativa y siempre tiene un grado de precisión quirúrgica -como decía el diputado Varela- en cuanto a las indicaciones que tendríamos que seguir.

Yo les quiero hacer una consulta.

La semana pasada, el doctor Chasquetti nos planteó que, básicamente, los estudios de casos a nivel internacional establecían que se legislaba sobre el financiamiento partidario generalmente luego de algún escándalo político en ese sentido. El caso uruguayo no ha sido así, por lo menos, históricamente. Sí ha habido un proceso para intentar ser cada vez más precisos. Además, existe una vocación de mucha autorregulación en términos de partidos políticos, los cual tiene elementos positivos y, también, negativos, como ustedes señalaban. También debemos tener en cuenta nuestra historia y cultura. Uno de los elementos constitutivos de nuestro sistema de partidos y del sistema electoral tiene que ver con guerras que lo han precedido y que, inclusive, han conformado nuestra identidad. Por lo tanto, todo eso tiene que ver con cómo abordamos estas situaciones, además de los cambios normativos desde el punto de vista constitucional porque, si mal no tengo entendido, para cambiar las competencias de la Corte Electoral debería haber una modificación constitucional que, inclusive, requeriría mayorías especiales. Este es un elemento más complejo, que nos dificulta a la hora de poder alcanzar acuerdos que sean más importantes.

Voy a hacer una pregunta específica: más allá de todas las apreciaciones que hicieron relativas a la técnica legislativa y a la capacidad de incluir algunos elementos que hoy no están arriba de la mesa, ¿ustedes consideran que el proyecto de ley que estamos

considerando -que ya tiene media sanción y fue desarchivado- es un avance en términos normativos?

Hoy otro elemento que todavía no hemos podido abordar y tampoco ha sido considerado en otras normativas. Me refiero a cómo abordamos todos los aspectos de la campaña que tienen que ver con las nuevas realidades de las redes sociales. Esta es una esfera de actuación que es difícil de regular y en el caso uruguayo, más aún. Este proyecto no la contempla, pero sería bueno saber si a nivel internacional existe alguna experiencia normativa en este sentido que pueda ser estudiada.

SEÑOR REPRESENTANTE TUCCI MONTES DE OCA (Mariano).- Espero no ser reiterativo porque tuve que ausentarme algunos minutos y no sé si mis compañeros hicieron alguna consulta en el sentido de la que vamos a plantear nosotros.

Quiero saludar a Rafael y a Diego, a quienes conozco desde hace muchos años.

Me resultó interesante el planteo realizado por el doctor Rafael Piñeiro vinculado con que las donaciones tienen que ser una modalidad de participación política y no una inversión. La dificultad que yo encuentro -por eso lo quiero preguntar- es qué métodos sugieren ustedes para distinguir entre una donación que tiene fines de participación política de otras donaciones que puedan tener como modalidad algún tipo de dividendo final. ¿Qué sugieren en tal sentido? Se me ocurre engorroso hacer una distinción en ese sentido.

Por otra parte -algo que anoté hace un rato, pero que el doctor Rafael Piñeiro planteó en su intervención-, iba a preguntar si les parecían suficientes los organismos de contralor que tiene la institucionalidad uruguaya, que son la Corte Electoral, el Tribunal y, eventualmente, la Auditoría General de la Nación o si consideran que habría que generar nueva institucionalidad. Planteo esto porque el doctor Daniel Chasquetti, en la pasada sesión, hizo un planteo concreto en el sentido de generar una especie de nueva DGI para realizar el contralor específico de los procesos electorales. Me gustaría conocer la posición de ustedes con respecto a ese tema porque sé que hablan de dos modalidades: de auditar y de monitorear. Tal vez, si se creara una nueva institucionalidad, el planteo del monitoreo permanente sería mucho más sencillo con una propuesta como la del doctor Daniel Chasquetti.

Finalmente, el doctor Rafael Piñeiro planteó el tema del financiamiento permanente de los partidos políticos versus el financiamiento de las campañas electorales concretamente. Mi pregunta concreta es qué dificultad ven ustedes que el remanente que les queda a los partidos políticos de su financiamiento permanente sea volcado a una campaña electoral.

SEÑOR PRESIDENTE.- Varios de los puntos que nuestros visitantes abordaron, en lo personal, fueron motivo de consulta al doctor Daniel Chasquetti durante la pasada semana. Por lo tanto, no voy a reiterarlos porque me quedaron claros. Me alegra no ser una voz solitaria en algunos aspectos; en otros, podremos tener algunas diferencias, pero está bueno encontrar eco en varios planteos.

Quiero realizar dos o tres consultas.

En primer lugar, según algunas conversaciones, parece ser que Costa Rica es un modelo -no lo dijeron solo ustedes, sino también el doctor Daniel Chasquetti- por lo menos de referencia para el mundo en esta materia. Ustedes deben tener más que estudiado el tema, pero nos gustaría -si fuera posible- que pudieran remitir a la Comisión un análisis de los puntos relevantes de la legislación, más que nada, de los que vean más

favorables y que fomenten los objetivos que debe trazar y tener un sistema de control de financiamiento

En segundo término, quiero referirme a la publicidad. Ustedes hicieron referencia a que los partidos políticos deberían tener vedada la publicidad en el año electoral para evitar disquisiciones en el sentido de si lo es. En realidad, está prohibida pero no está sancionada. Entonces, en los hechos, termina siendo el precepto sin la sanción; por lo tanto, hay carencia del efecto jurídico. ¿Hasta dónde eso no implicaría o no determinaría de manera importante la prohibición de la publicidad estatal en el año electoral? Creemos que podría llegar a haber un uso abusivo en el ejercicio de determinadas prácticas, algo que podría influir en las decisiones del electorado.

En tercer lugar, tengo una consulta vinculada a los aportes diferenciales y a los topes de campaña.

Ustedes hicieron referencia a que determinados aportes, por su entidad, deberían tener una declaración de procedencia de fondos. Si se hacen por medios electrónicos, será el banco el que la establezca a partir de cierto monto. Pero si no fuese así, ¿cuál debería ser el tope del monto? ¿El que hoy establecen los bancos, es decir, US$ 10.000, superior o inferior?

SEÑOR GAMARRA (Diego).- En primer término, voy a responder la pregunta del señor diputado Carlos Varela -que coincide con la del señor diputado Mariano Tucci- en cuanto al órgano de control y el diseño institucional. Precisamente, antes de concurrir a la Comisión, estuvimos hablando con el doctor Rafael Piñeiro acerca de este punto.

Personalmente, la Corte Electoral no me parece una mala solución, aunque puede haber mejores; en este punto discrepo un poco con el doctor Rafael Piñeiro. Creo que tiene una función jurisdiccional y que la puede ejercer, inclusive, para definir una elección o hasta en materia de delitos electorales. Más allá de que tenga un componente o una incidencia de los partidos políticos, es un órgano en el que en general confiamos.

De todos modos, me parece claro que si vamos a mantener como órgano de control la Corte Electoral, habría que dotarla de herramientas especiales y, eventualmente, de una unidad de fiscalización con quizás inspectores -como se mencionó recién- que pudieran hacer un monitoreo y que pudieran funcionar como veedores de los partidos políticos en momentos de campaña electoral y con posibilidades de acusar frente a la Corte. Se trataría de un órgano desconcentrado de la Corte Electoral para cumplir esa labor con cierta autonomía técnica. Esa sería una posibilidad. La otra, sería avanzar en un diseño nuevo.

Entiendo la analogía del doctor Daniel Chasquetti con la Dirección General Impositiva, pero discrepo en su ubicación institucional porque se trata de un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo. Si tengo cierto temor de que haya cierta incidencia de los partidos políticos, prefiero un órgano en el que estén representados todos y no uno que dependa del Poder Ejecutivo, con claridad.

Si se quisiera ir hacia un modelo de ese tipo -que por la clase de funciones se asemeje; entiendo que a eso apuntó el doctor Daniel Chasquetti-, debería pensarse en una solución similar a la que se optó, por ejemplo, para crear la Fiscalía General de la Nación. Debería ser un servicio descentralizado, con especial cuidado de asegurar la independencia. Eso generaría algunas dificultades, de acuerdo a los artículos 197 y 198 de la Constitución, porque permiten que el Poder Ejecutivo rectifique actuaciones de los servicios descentralizados.

Las leyes que se han dictado en tal sentido, y ahora también, si no me equivoco, según la Ley de Urgente Consideración, tanto la Ursec como la Ursea fueron instituidas como servicios descentralizados. Es el modelo que se está siguiendo para montar unidades reguladoras y de control en algún sentido. Si se sacara el foco de la Corte Electoral, quizás debería irse a un diseño de ese tipo, de servicio descentralizado, con normativa muy especial en lo que refiere a la designación de sus miembros y en lo que refiere a blindarlo de injerencias del Poder Ejecutivo.

SEÑOR PIÑEIRO (Rafael).- El proceso más importante es el de acusación, más que el de juzgar. Precisamente, debemos asegurarnos de que el proceso de acusación tenga autonomía política. El proceso de acusación dentro de la Corte Electoral, como un organismo desconcentrado, con una especie de fiscal que acusa ante la Corte Electoral, que es la que termina adjudicando o juzgando, podría ser una forma. El cuello de botella está en la decisión que pueden tomar aquellos que no tienen autonomía sobre qué casos perseguir o no.

Adicionalmente, para ello -como para todo tipo de regulación-, se necesita capacidad de control y de auditoría, que se brinden herramientas y que la norma establezca las potestades del organismo para pedir, por ejemplo, los comprobantes de las transacciones; también que se dote de capacidad de monitoreo. Hay un tercer punto adicional -que no me parece menor- que es el asociado a la generación de conocimiento. Para regular cualquier tipo de mercado se debe desarrollar conocimiento sobre su funcionamiento. Ustedes conocen o por lo menos tienen parte de conocimiento sobre el funcionamiento del mercado. Desde la academia desarrollamos estudios sobre el funcionamiento del mercado, pero es bueno que los reguladores también tengan posibilidades de generar conocimiento para sugerir nuevas regulaciones o aplicar de manera adecuada las regulaciones establecidas en la norma. No lo digo con el objetivo de perseguir faltas concretas o de controlar de qué manera se hace, sino con la implementación de una tercera pata, además de la de auditoría y monitoreo, referida a la generación de conocimiento.

Sigo con la lógica de escándalo- legislación. Considero que hay cierta lógica de escándalo- legislación, aunque no es la que siempre suele ocurrir. La lógica de escándalo- legislación no explica tampoco -para los diferentes tipos de legislación- la profundidad que adopta la legislación y, mucho menos, el funcionamiento que luego tiene. Por lo general, hay un *trade off* entre la profundidad o cuánto se avanza y cuánto uno está dispuesto a implementar los avances. Espero que no requiramos tener un problema para intentar solucionarlo.

En realidad, entendemos con Diego que este tipo de normas, a los primeros que debería ayudar, es a los candidatos y candidatas para establecer, primero, una competencia legítima y, después, seguridades a quienes están en esa actividad. Obviamente, con mayor importancia, hay que dar garantías a los ciudadanos. En sí, lo que suelen hacer estas normas es dar garantías a quienes están en la actividad política.

Sobre si este proyecto es un avance, creo que en algunos aspectos sí y que en otros capaz que no demasiado. En sí, me parece que la situación actual con relación a la legislación de 2009 -obviamente, es un avance sustantivo respecto a no tener nada- tampoco arroja un resultado lo suficientemente aceptable en términos no solo de la legislación que se intenta enmendar ahora, sino sobre la aplicación de la legislación que hace referencia al control y la sanción, es decir, de hacer efectiva la ley. Estudiando la forma en que ustedes declaran, hoy la ley les da la posibilidad de que declaren lo que quieran y como quieran. En realidad, ese no debería ser el objetivo de la legislación.

En cuanto a las redes sociales, obviamente, esto implica un desafío más para el monitoreo. Hoy no alcanza con salir a la calle para ver cuántos carteles de publicidad hay; no alcanza con realizar un monitoreo de los actos que se hicieron y de qué cosas se pusieron; no alcanza con monitorear la publicidad de los medios masivos de comunicación. También hay que monitorear las redes sociales. Se trata de una dificultad adicional. No creo que ello implique tener normas específicas, más allá de eventualmente limitar o disuadir algún tipo de formas de campaña, como las que les decía de micromarketing. En cualquier caso, las redes sociales nos prestan posibilidades relativamente grandes de ejercer monitoreso, sobre todo *Twitter* y en menor escala *Facebook,* porque es una red cerrada. Por ejemplo, hoy *Twitter* nos da la posibilidad de analizar sus datos y saber si existen campañas que estén utilizando *bots* para promover determinados tipos de conversaciones u otras herramientas que impliquen gastos de campaña que se utilizan a través de esas redes y que deberían ser declarados. |Con respecto a lo que planteaba el diputado Tucci, en cuanto a cuál es la forma en que uno puede distinguir entre donaciones que tienen la característica de inversión y donaciones que tienen la característica de participación política, debo hacer referencia a un dicho popular: "Cuando la limosna es grande hasta el santo desconfía". ¿Qué es lo mejor en este caso? Bueno, el límite que los legisladores consideren razonable para entender que esa donación no les está generando ningún tipo de compromiso.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- Hay que tener en cuenta, además, la necesidad de aportar recursos en forma atomizada y, por lo tanto, es menos notorio que uno tenga que responder a determinados intereses. El límite cuantitativo de alguna manera pauta la característica de esa aportación.

El diputado Caggiani consultó si veíamos en el proyecto una mejora con relación a la legislación vigente. Creo que es así. Efectivamente, creo que es bueno establecer, sobre todo, la supresión de las donaciones anónimas.

Considero que hay un aspecto central a mejorar que, en definitiva, es técnico. Me refiero a que todavía no está claro, incluso con la redacción vigente, cuáles son los límites máximos permitidos. Si en la regulación el establecimiento de los límites es central, lo que decíamos hoy en cuanto a si es una aportación o donación únicamente para un caso o global, también parece muy central.

En todo caso, efectivamente, entiendo que la normativa va en un sentido adecuado.

Sí me parece que además de que la normativa sea adecuada y ajustada a los objetivos -por eso, al principio, planteamos qué es lo que uno se propone cuando comienza a legislar; qué objetivos se propone para escoger después los instrumentos y medios adecuados en esa línea-, más allá de que cumpla con esa finalidad, independientemente de algún aspecto perfectible, como lo señalamos, la etapa de la aplicación, la ejecución y la fiscalización sigue siendo central. Sobre todo en materias como esta no basta con nuevas normas, sino que se requieren recursos, capacitación y un sistema institucional adecuado para hacerlo cumplir.

SEÑOR PIÑEIRO (Rafael).- Se hizo otra consulta sobre el financiamiento permanente y cuán razonable sería esperar que los ahorros que se generen del financiamiento permanente se vuelquen a las campañas. Lo que no puede pasar es que el financiamiento permanente público que se realiza con fines de generación de bienes públicos por parte de los partidos, por ejemplo, la generación de propuestas programáticas, el estímulo de la participación política de los ciudadanos y de las ciudadanas, termine destinándose a campañas electorales. Eso no puede ocurrir. Sé que es complejo, pero no debería ocurrir, porque el objetivo con el cual se está financiando a esos partidos es otro.

Esto es complejo porque establecemos tiempos en los que se puede recaudar dinero para controlar la forma de recaudación en un tiempo acotado de campaña, pero al dar al partido la posibilidad de ingresar dinero a las campañas, indirectamente, también estamos ampliando el período por el cual se está pudiendo hacer financiamiento electoral. No lo hacen los candidatos directamente, pero lo hace el partido o el sector. Eso es complicado, porque hay que ver qué es lo que pasa con ese monto de dinero, cómo se controla, si es financiamiento electoral o no.

De cualquier manera, es razonable pensar que el partido tiene o debería tener la posibilidad de aportar a las campañas de sus candidatos. No es algo sencillo de resolver. Me parece que hay que pensarlo.

Con respecto a Costa Rica, si quieren les puedo hacer el contacto con una ministra del Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica -en realidad, no sé si es ministra actualmente-, que estaría más que contenta de poder conversar con ustedes sobre cómo lo establecieron y cuáles son sus desafíos. No tengo ningún problema en hacer ese contacto. Ahora que podemos hacer todo por *Zoom* es muy razonable que ella, o alguien que ella indique, pueda conversar con ustedes. Cuando tuve la posibilidad de ir a hacer trabajo de campo a Costa Rica, no por financiamiento, aunque sí utilicé ese tiempo para ver qué es lo que ellos hacían en ese sentido, ella fue de mucha ayuda para facilitarnos información para la investigación que estábamos haciendo en ese momento.

En cuanto a las últimas preguntas que hacía el presidente de la Comisión sobre publicidad partidaria y publicidad estatal, el proyecto avanza en no permitir la publicidad estatal en el año de elecciones. Ahí hay un problema porque hay empresas que están en competencia en el mercado; también puede haber un problema de interés público que sea relevante y que se publicite. Entonces, es mucho más complicado que con referencia a la publicidad partidaria. Es decir, los partidos no hacen publicidad los cuatro años antes de las elecciones y, después, en todo caso, la publicitan. Entonces, no es que estoy cercenando una posibilidad que es necesaria, tanto para los partidos como para la ciudadanía. Por eso me parece que es más fácil procesar esa norma que procesar la otra que, obviamente, es más compleja, lo cual no quiere decir que no sea un problema relevante. Hay un problema relevante para todas las democracias, que es el uso de recursos públicos para campañas electorales. Me parece que ahí, obviamente, hay un punto importante, complejo de resolver, en el que el proyecto avanza un poco, pero amerita que se avance más, sobre todo, en términos de prácticas de qué es deseable o no deseable hacer desde la gestión de gobierno, tanto a nivel nacional como a nivel departamental en términos de campaña.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- Con respecto a este tema de la publicidad oficial, me consta que en la legislatura pasada se manejó un proyecto. Creo que es un tema a regular en forma independiente y que tiene una relevancia sustancial para un funcionamiento saludable de la democracia.

A los efectos de este proyecto, la disposición que figura con respecto a este punto parece adecuada, razonable, pero tener en agenda el otro tema me parece crucial. Algún otro día podemos volver a hablar sobre publicidad oficial, que también es tremendamente interesante.

SEÑOR PIÑEIRO (Rafael).- La última pregunta estaba asociada a los montos, es decir, a partir de qué montos uno debería pedir declaración de procedencia del dinero. El punto es tratar de definir qué es razonable que una persona pueda tener, sin preguntar de dónde lo sacó, y eso refiere a cuál es la distribución de ingresos o el ingreso medio de la población uruguaya, de una familia, que justifique que pueda tener esos fondos y que no

esté donando algo que en realidad no puede donar. Eso corre tanto para las donaciones de personas físicas como para las donaciones de candidatos, que tienen topes más altos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos nuevamente a los doctores Gamarra y Piñeiro la extensa exposición y los realmente especializados comentarios o aportes con respecto al proyecto que estamos analizando.

Estaremos en contacto ante la eventualidad de una nueva convocatoria.

SEÑOR PIÑEIRO (Rafael).- Tanto desde el Departamento de Derecho como desde el Departamento de Ciencias Sociales estamos a total disposición para colaborar con ustedes en lo que entiendan que podemos ser de utilidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias.

(Se retira de sala la delegación de la Universidad Católica del Uruguay)

(Ingresa a sala una delegación de Sudestada)

——Damos la bienvenida y agradecemos la presencia de los directores de Sudestada, los señores Fabián Werner y Walter Pernas.

En primer lugar, les pedimos disculpas por la demora. Recibimos a una delegación previamente y la reunión se extendió más allá de lo previsto. Les agradecemos, primero, por haber concurrido y, segundo, por la paciencia.

Esta Comisión fue conformada en el mes de julio con el propósito de avanzar en la discusión de un proyecto de ley que tiene como base otro que fue discutido y analizado en la pasada legislatura, relativo al financiamiento de los partidos políticos, más allá de que el nombre de esta Comisión refiere al financiamiento de la democracia, en el entendido de que el tema tiene que ser abordado con otra dimensión y no solamente restringido a los partidos políticos. De todas maneras, tenemos como base el proyecto que fue discutido y que ustedes tienen en su poder.

Los convocamos porque entendemos que ustedes, desde su rol, han dedicado una especial atención al financiamiento de los partidos. Entonces, como actores de la sociedad, nos parece que todos los aportes que podamos recibir para mejorar la legislación vigente son más que de recibo. Ese fue el motivo por el cual fueron convocados.

SEÑOR WERNER (Fabián).- En primer lugar, queremos agradecer la invitación de la Comisión y también la iniciativa de discutir este tema.

Como ustedes saben, nosotros nos dedicamos al periodismo de investigación. En su momento, nos pareció relevante encarar el tema del financiamiento de los partidos políticos. Lo hicimos por primera vez en el año 2014, cuando estaba en desarrollo la campaña electoral de aquel momento.

Aquella iniciativa tuvo que ver con una idea de Agesic de financiar proyectos periodísticos que utilizaran datos. Lo particular de aquel momento fue que utilizamos datos que, si bien eran públicos, porque estaban en la Corte Electoral, no eran demasiado amigables. Tuvimos que hacer un proceso de curaduría, por decirlo de alguna manera, de los documentos que en esa época estaban en la Corte Electoral, con las rendiciones de cuentas de los partidos políticos correspondientes a la campaña del año 2009.

A partir de allí comenzamos esta investigación, que constató algunos incumplimientos a la ley del año 2009, la misma que ustedes están analizando en este momento.

Repasando un poco el proyecto que está a consideración y sobre el cual ustedes están trabajando, queríamos hacer algunas apreciaciones particulares y también algunas generales, que tienen que ver con cómo el tema se ha discutido en otros ámbitos.

En primer lugar, saludamos algunos avances interesantes que tiene el proyecto en relación a la ley que está vigente. |En lo que tiene que ver con la prohibición, por ejemplo, de donación de personas jurídicas o anónimas, que es algo que habíamos detectado en la investigación, me parece que es un avance importante en materia de transparencia. Creo que el concepto de transparencia debería ser el que nos guíe en este tema. Fue el que tuvimos en mente cuando presentamos el proyecto.

Nuestra idea fue poner a disposición de la población en general -si bien somos concientes de que la herramienta que creamos fue más utilizada por periodistas y sociedad civil-, toda la información disponible, de la manera más amigable posible para que los ciudadanos tuvieran claro cuál era el uso que los partidos políticos le habían dado al financiamiento recibido por el Estado y por privados en la campaña electoral de 2009 y de cara a las elecciones de 2014.

Digo esto de la transparencia porque, como periodistas, tenemos como criterio general tratar de contribuir a ese principio, y cuando analizamos la aplicación de esa ley, que todavía sigue vigente, nos dimos cuenta de que había algunas cuestiones que estaban bastante lejos de ser transparentes. Creo que este proyecto que están analizando, es un avance en ese sentido.

Hay algunos aspectos que queremos señalar ya que, desde nuestra perspectiva periodística, consideramos que sería necesario trabajar y profundizar hacia la transparencia.

Uno de esos aspectos tiene que ver con lo que se plantea en el proyecto respecto a las contribuciones de dirigentes que son candidatos a cargos electivos. Si bien en la ley vigente está esa disposición incluida, nos parece -siempre pensando en la transparencia- que es necesario ir un poco más allá del enunciado que está en el proyecto y vincularlo con las declaraciones juradas. Si bien en el proyecto se establece la necesidad de que candidatos a cargos electivos presenten sus declaraciones juradas con anticipación, aquí nos parece que, siguiendo el criterio de máxima divulgación de la información pública, la mayor publicidad posible debería aplicarse en esto también. Creemos necesario establecer claramente, por más que sea una donación o un aporte de un candidato a un cargo electivo de un partido político, que se establezcan mecanismos de control lo suficientemente eficientes y rápidos para conocer el origen de ese dinero. Sé que ustedes me dirán que es el candidato el que dice que aporta determinada cantidad de dinero a su partido político y, por lo tanto, esto debería ser suficiente. Pero, nos parece que en aras de esta transparencia, sería importante buscar los mecanismos eficaces para que quede claro que determinado candidato o candidata tiene la solvencia suficiente para realizar cierta donación a la campaña de su partido político. Esto tiene que ver con las declaraciones juradas antes mencionadas; creemos necesaria la publicidad de estas declaraciones que, hasta el momento, no tienen carácter público.

Otro aspecto del proyecto es la obligación de realizar los pagos vía electrónica y de que todos los partidos durante las campañas tengan una cuenta bancaria. En un momento hablé con el responsable de la campaña de uno de los partidos y me mencionaba que a él le parecía que eso era inaplicable en aquel momento debido a que en el fragor de una campaña electoral, muchas veces, se reciben dineros que, si se hicieran a través de mecanismos electrónicos, volverían inviable realizar actividades cotidianas como cargar combustible, pagar viáticos, pagar a los que reparten listas, en fin, una serie de gastos que ustedes conocen. En aquel momento me pareció que existía la

necesidad de hacerlo, pero él me dijo: “Es inaplicable esa disposición”. Dada la explicación que me dio me pareció necesario establecer mecanismos que hicieran aplicable esta disposición.

Respecto a lo que se plantea en el proyecto en cuanto a la identificación de las personas físicas que realizan las donaciones, nos surge una inquietud. ¿A qué nos referimos con que estén debidamente identificadas? Más allá de la identificación, de que aparezca el nombre de la persona que realiza la donación, debería existir un mecanismo por el cual quede claro que esa persona que dona tiene una capacidad personal para realizar la misma y no está recibiendo dinero de otra persona, de otra empresa o de cualquier otra vía prohibida legalmente. Esta es una práctica que se realiza en otros países, donde se ha avanzado sobre financiamiento de partidos. Tenemos contacto habitual con periodistas de otros países que nos plantean situaciones que han vivido en Chile, en Colombia, en Argentina y que pueden llegar a servir como insumo para establecer algunos resguardos un poco mayores, por ejemplo en el tema de las personas físicas debidamente identificadas. Estoy pensando en la presentación que no vimos, en la campaña del 2009 ni en la de 2014, de los comprobantes de las donaciones. Sé que puede resultar engorroso -hasta puede resultar excesivo-, pero hoy existen mecanismos de inteligencia artificial que son lo suficientemente buenos como para procesar toda esa información. Se podría saber, por ejemplo, si hay patrones de donaciones de personas físicas debidamente identificadas que puedan llegar a implicar algún tipo de intento de influir en los partidos políticos que participan en una elección.

Algo similar ocurre cuando se habla de la donación de materiales, no en dinero, sino en especias u otro tipo de modalidades. Acá se habla de un valor estimado de la donación y de identificación fehaciente; son elementos o valoraciones que no quedan claras. Sé que habrá que reglamentar varios aspectos de la ley cuando se vote, pero cuando uno hace definiciones tan vagas como “valor estimado e identificación fehaciente”, deja algunas áreas abiertas a la discrecionalidad que es por donde suele colarse este tipo de irregularidades.

Vimos que en el proyecto se incluyen distintos tipos de contralor: algunos asignados a la Corte Electoral, otros al Tribunal de Cuentas, y algunos vinculados a los medios de comunicación que están asignados al Consejo de Comunicación Audiovisual. En realidad, como está planteada una reforma de la ley de servicio de comunicación audiovisual no sabemos si va a existir o no este Consejo. En todo caso, se lo incluye en el contralor de la asignación de publicidad a los medios electrónicos. Esto nos parece que puede llevar a algún tipo de confusión. Lo estoy mirando desde el punto de vista periodístico; no queda claro a quién consultar y a quién recurrir en el momento de pedir información cuando se trata de este tipo de cuestiones.

En ese sentido, los aspectos que tienen que ver con publicidad electoral ya han sido objeto de algunas polémicas en el pasado y creemos que hay que profundizar en eso. Me refiero a la asignación de publicidad y a las formas que se permiten. Voy a plantear algo que me preguntaban de otro país.

Se define lo que se considera publicidad electoral, como piezas elaboradas especializadamente y con criterios profesionales y comerciales; se habla de las exclusiones, estableciéndose qué queda excluido de esta prohibición y se nombra específicamente la realización de entrevistas periodísticas. Obviamente, está en juego la libertad de expresión, lo que es muy importante, pero también hay que ser cuidadosos en la forma en que se legisla. Este aspecto está legislado de manera similar en Argentina y periodistas de ese país, que también realizan investigaciones sobre financiamiento de campañas electorales, nos decían que una de las formas y una de las vías por las cuales

se había detectado un mayor gasto de los partidos políticos en campaña electoral era la compra de espacios para entrevistas periodísticas.

Obviamente, teniendo cuidado, porque es algo que tiene mucha relevancia, ya que está en juego la libertad de expresión, tanto de los candidatos, como de los medios de comunicación y de los periodistas en general, nos parece que, dada la experiencia argentina tan cercana y tan reciente, debería ser un aspecto a plantarse para ver cómo se pueden evitar ese tipo de cuestiones. Lo hemos vivido en campañas recientes, por ejemplo, en lo que tiene que ver con el envío de lo que se conoce popularmente como tráfico. Los candidatos envían su entrevista hecha a los informativos televisivos y estos las emiten sin mayores ediciones, lo cual implica la cesión de espacios periodísticos que no se sabe qué tienen como retribución a cambio.

Quiero insistir en la importancia del principio de máxima divulgación de la información vinculada a los partidos políticos, sobre todo porque estamos hablando de organizaciones que manejan dineros públicos. Nos parece que, así como a nivel interamericano se está manejando la reforma de lo que se conoce como ley modelo de acceso a la información pública y se está incluyendo como sujetos obligados a los partidos políticos, porque manejan dinero público, creemos que habría que avanzar en este sentido, incluir a los partidos como sujetos obligados en la ley de acceso a la información pública y recoger experiencias. En este caso se me ocurre, por ejemplo, la experiencia colombiana, donde los partidos ya están incluidos como sujetos obligados, deben responder pedidos de acceso, hay autoridades estatales que controlan el cumplimiento y se rigen por las mismas pautas que otros organismos estatales. En Colombia hay una frase bastante conocida que creo que se puede aplicar a todos los países en materia de financiamiento de partidos políticos. Ellos dicen que los partidos políticos son públicos cuando reciben dinero del Estado y son privados cuando tienen que rendir cuentas.

Hay que evitar que esa realidad se reitere y creo que este proyecto que se está discutiendo, esta iniciativa que ustedes han tenido de volver a poner el tema sobre la mesa para avanzar en una legislación sobre el financiamiento de los partidos es una muy buena noticia.

Muchas gracias.

SEÑOR PERNAS (Walter).- En nombre de Sudestada agradecemos que se nos haya convocado.

Creo que la palabra de los periodistas es tenida en cuenta cuando actuamos como lo que somos: perros guardianes del poder. Con esto me refiero a todo el poder; no a uno en particular. Ello implica también la vigilancia, desde el punto de vista periodístico, de los partidos políticos y su comportamiento

De ahí nace la idea de crear una aplicación, como la que hicimos en el año 2014 que, de alguna manera también -eso hay que saludarlo-, emana del proceso de gobierno abierto que financiaba el propio Estado, a través de Agesic, sumado al premio Dataidea que ganó Sudestada. Así es como se pudo crear la aplicación.

Cabe recordar que los medios, sobre todo los independientes, muchas veces carecemos de financiamiento para este tipo de herramientas, que son muy saludables. Reitero: la aplicación se creó a partir de ese premio y, como sospechábamos, trajo los resultados positivos para la transparencia.

Primero, realizamos la aplicación, en un proceso tecnológico- periodístico muy complejo y, luego, hicimos la tarea periodística -que recién se mencionaba- de cómo

recibir o introducirnos, por lo menos, en las declaraciones de los partidos que tenía la Corte. Allí nos encontramos con de todo un poco

Empezamos a cargar la aplicación en el año 2015 y nos encontramos con algunas declaraciones que estaban escritas a mano, en una hoja común y corriente, a lapicera. De entrada, si alguien va a buscar seriedad en una declaración y ve eso no la encuentra. No se pueden hacer declaraciones con anotaciones como si fuera una libreta de almacén, sin desmerecer a los almaceneros, con todo el amor que les tengo; no es lo justo. Con eso nos encontramos en aquel momento. Quiero aclarar que sé que se ha mejorado en ese sentido, pero fue eso lo que encontramos en aquel momento.

Entonces, todo el trabajo periodístico significó un esfuerzo muy grande para despejar los datos y pasarlos a planillas, así después podían ser transformados y cargados en la aplicación para que todo el mundo tuviera acceso.

Con esto quiero decir que este tipo de herramientas creadas por Sudestada -hay otras en el mundo, obviamente- son verdaderamente importantes para que el contralor también esté en manos de la sociedad civil, de cualquier persona que desee saber quién donó, cuánto fue y a qué partido, aunque sea para luego presumir el porqué o no. Eso hoy no existe en Uruguay.

Podemos señalar que se está en camino de un proceso de apertura y que existen datos abiertos, que no es lo mismo que datos accesibles. En esto no puede haber dualidad de criterios: abierto es una cosa y, accesible, otra. Datos abiertos son los que nos encontramos cuando revisamos la página de la Corte y estaban allí publicadas las declaraciones de los partidos. Imagínense ustedes que se encuentran con miles y miles de fojas escritas a mano. Es difícil saber qué hacer frente a ese material.

Nosotros, que somos periodistas, pasamos meses para poder sacar algo en limpio de allí. Imagínense a cualquier persona que desde su casa quiera ingresar para verificar algo. Simplemente, no va a poder. Se va a perder, a frustrar, como si estuviera buscando un grano de arena en un médano. No creo que sea imposible, pero si nos costó a los periodistas, imagínense cómo será para las personas en general. Creo que de acuerdo al criterio de información y de máxima transparencia esa posibilidad debería llegar a cualquier persona.

Como Sudestada, nosotros recomendamos que herramientas como esta sean proporcionadas a la sociedad civil y a la gente en general una vez que los datos estén abiertos para volverlos accesibles. Debe ser el propio Estado quien financie este tipo de herramientas, porque también va a hablar bien de la transparencia de los partidos y del poder en general. Luego, la utilización que se haga de la herramienta será otra cosa; veremos los periodistas qué hacemos; verán las organizaciones de la sociedad civil qué hacen; verán las personas comunes y silvestres qué es lo que hacen con esa información. De todos modos, debería contarse con una herramienta de estas características e insisto: accesible y no solamente abierta. Abierta, ya existe; accesible, todavía no.

En cuanto a la situación que contiene el proyecto, quiero recordarles que tenemos vigente la Ley N° 18.485 todavía. De acuerdo al criterio que asume el nuevo proyecto, se carga todo sobre la persona física, lo cual parece muy bien intencionado. Parece muy bien intencionado decir: “Bueno, no, acá todo lo que se dona tiene que tener un nombre y un apellido”, porque sino aparece una razón social y si para los periodistas es complejo encontrar a las personas físicas detrás de una razón social, imagínense para el grueso de las personas. En realidad, siempre va a haber una puerta cerrada y va a ser inaccesible.

El criterio de que siempre haya una persona física que dé la cara es bueno y es correcto, pero tenemos un problema con esto. En el año 2016, después de haber hecho la investigación a partir del uso de la herramienta "¿Quién paga?", que fue la aplicación que creamos, surgieron artículos periodísticos.

Además, surgieron denuncias de que se violentó la Ley N° 18.485. En algunos casos, fue porque empresas que tenían concesión de obra pública habían donado a los partidos políticos -a todos, ¿eh?, o capaz que me pierdo alguno, pero sí a los que podían ganar, digamos- y luego los encontrábamos siendo concesionarios de obras. La ley que está vigente expresa claramente que el concesionario de obra pública no pudo haber donado a los partidos en general, no importa si es el partido de gobierno u otro y la sanción es no volver a competir. Si repasan bien la ley verán que dice que no podrían volver a ser adjudicatarios de obras, cosa que no pasó.

Recuerdo el caso del Grupo Eurnekian, que llegó a la Corte Electoral. Se presentó Uruguay Transparente… ¿Fue Uruguay Transparente?

(Diálogos)

——… con nuestros artículos a la Corte Electoral. Muy bien: aplaudimos que se iniciara una investigación y en el año 2016 la Corte Electoral se expide.

Acá tengo una nota que escribimos el 27 de abril de 2016 en Sudestada, a partir de lo que la Corte Electoral dijo al respecto. Les recuerdo que estoy hablando de persona física y persona jurídica. ¿Qué fue lo que dijo la Corte Electoral en ese momento?

El título del artículo que escribimos fue: "La donación del ser humano llamado (Grupo) Eurnekian". Claramente, hay una ironía en el título, pero imagínense cómo viene esto. La nota continúa diciendo que Eurnekian "Le dio dinero al FA, a blancos, colorados e independientes. La ley prohíbe donaciones indirectas de adjudicatarias de obra pública, pero la Corte Electoral dice que es legal". Aclaro que este grupo, entre otras cosas, tiene la concesión del Aeropuerto. En el artículo especificamos la adjudicación de obra que tiene el Grupo Eurnekian vinculada al aeropuerto, por ejemplo. Bueno, ¿qué es lo que dijo la Corte en ese momento? La Corte señaló: "[…] Pero la Corte Electoral entiende que el aporte de dinero realizado por las cabezas del Grupo Eurnekian no viola este artículo de la ley porque los billetes fueron donados a título personal, como 'individuos de la especie humana' […] -dijo la Corte- " […] y no a nombre de las empresas que mantienen contratos con el Estado".

¿Qué quiere decir esto? Que por mejor intención que se tenga en esta modificación que hace el nuevo proyecto, la pregunta es qué va a pasar cuando un individuo, como dice la Corte, de la especie humana, done a título personal. ¿Cómo es que se va a saber que ese individuo no responde, de alguna manera -apoyando un poco lo que decía Fabián-, a alguna empresa adjudicataria concesionaria de obra pública.

Algo que debería pensarse y repensarse es cuál va a ser el criterio que se le va a aplicar a la persona física al momento de donar. Está claro que probablemente tenga que llenar un documento de declaración jurada y hacerse cargo de que no pertenece a ninguna empresa, pero sobre eso hay que insistir porque lo natural si alguien quiere hacer trampa, porque de eso se trata, de fijarnos en esas situaciones-, sería que alguien no vinculado de manera oficial a una empresa pueda llegar a donar para que una empresa se beneficie, llegado el momento, si el partido en cuestión gana. Esa es la dificultad que estamos viendo, de la forma en que está redactado ese artículo.

Ustedes me podrán decir que después vendrá la reglamentación, pero quizás no alcance solo con la reglamentación, sino que quizás haya que hacer alguna modificación o añadido a este artículo.

Insisto: todo esto está dicho en los términos de máxima información y máxima transparencia que deberían ser los que guíen, si bien creo que esa es la intención pues por algo ustedes están reunidos y nos han llamado, así como también a otras organizaciones. Lo importante sería que a partir de esos criterios también se pueda velar por que no pase lo que tantas veces decimos y que es un dicho popular: hecha la ley, hecha la trampa.

Estos señalamientos que hacemos desde la humildad del trabajo periodístico son para que no haya un desgaste enorme en hacer una ley que tiene ganas de ser muy completa y que, por un resquicio de estas características, en realidad, se termine haciendo trampa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos su presencia.

Como ya hemos dicho, para esta Comisión y para toda la Cámara es muy valorable el aporte de todos ustedes para seguir construyendo democracia y transparencia.

(Se retira de Sala una delegación de Sudestada)

——Quiero repasar con ustedes la agenda de trabajo que tenemos prevista para el mes de noviembre.

El jueves 12 a la hora 14 concurrirían a esta Comisión, en primer lugar, el presidente del Frente Amplio, doctor Miranda; a las 14 y 45 el presidente del Partido Nacional, el doctor Pablo Iturralde, y a las 15 y 30, los integrantes de la Corte Electoral.

(Diálogos)

——El jueves 19 está confirmada la presencia de la Fundación Friedrich- Ebert.

Por otra parte, me permito adelantar algún comentario a la Comisión. El secretario se comunicó con la Fundación Konrad Adenauer, pero no le contestaron. Yo tuve oportunidad de conversar con su representante en Uruguay. Se pusieron a las órdenes en el sentido de poder colaborar remitiendo a la Comisión derecho comparado de diferentes países, pero se excusaron en participar porque su estatuto no lo permite. Por tanto, ellos van a elaborar un documento que nos lo van a hacer llegar con información de los países que, según entienden, hacen más foco en el control, el financiamiento y la transparencia de los fondos que solventan a los partidos políticos.

Así que queda en manos de la Secretaría continuar avanzando en la agenda del jueves 19 para recibir, por lo menos, a dos delegaciones.

(Diálogos)

——No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

≠